

## DINAMIKA PERKEMBANGAN HUKUM KELUARGA DI INDONESIA

Fatah Hidayat<sup>\*</sup>

### Abstract:

Ups and downs of Islamic law development in Indonesian can be observed through their historical development. Various questions emerged dealing with this topic. Moreover, several studies and discussions on this topic had been done. They finally produced a conclusion, although some pro and contra responses occasionally appeared toward it. This article is expected to be a historical investigation to see the position of Islamic law in Indonesian state arrangement because in fact, it keeps developing and has a share in coloring the regulations prevailing in Indonesia.

ملخص: كانت نشأة حكم العائلات في اندونيسيا مناسبة بنشأة الإسلام نفسه. فأولاً، المواصلات بين المجتمع الأصلي وتجار المسلمين تصنع "صيغة" ثقافة أو معاملة جديدة في المجتمع. وكذلك احكام العائلية الإسلامية. ستبحث هذه المقالة عن نشر حكم الإسلام وتجديده في اندونيسيا وهي ستستعمل اربعة مراحل مناسبة بالمرحلة الكبرى من معلوم تاريخ نشأة اندونيسيا. وأما الغرض الذي سيوجد فهو "الى أي حد استعمل حكم العائلة الإسلامية في قانون العائلات باندونيسيا".

**Kata kunci:** perkembangan, hukum keluarga, Indonesia

Lebih dari empat belas abad, semenjak kemunculannya - Islam diyakini sebagai agama yang diperuntukkan bagi segenap manusia di bumi - telah mengalami penyebaran yang signifikan hampir di seluruh belahan dunia. Hal ini didorong oleh doktrin yang terdapat dalam ajaran Islam itu sendiri, bahwa agama Islam adalah diperuntukkan bagi semua manusia tanpa terkecuali, sejalan dengan misi kerasulan Nabi Muhammad Saw, seperti yang terdapat dalam Q. S. Saba': 28:

---

<sup>\*</sup> Alamat Koresponden Penulis email: [fatabhidayat@yahoo.co.id](mailto:fatabhidayat@yahoo.co.id) atau Fakultas Syariah IAIN Raden Fatah Palembang.

وما ارسلناك الا كافة للناس بشيرا ونذيرا (السبأ : 28)

Artinya : *Tidaklah Kami mengutus engkau (Muhammad) kecuali bagi seluruh umat manusia untuk memberi kabar gembira dan peringatan.*

Berdasarkan fenomena yang ada, di daerah-daerah yang pernah disentuh oleh dakwah Islam, Islam menjadi sebuah ideologi yang dianut oleh orang-orang yang berdiam di daerah tersebut dan berasimilasi dengan tradisi dan budaya yang telah berkembang di kalangan mereka. Sehingga antara ajaran Islam dengan budaya dan tradisi masyarakat saling terjadi penyesuaian sejauh tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar dalam Islam. Seperti itu juga yang terjadi di Indonesia – sebagai negara yang mayoritas umat Islamnya – dimana semenjak Islam masuk untuk pertama kali ke Indonesia, ia telah berakar di kalangan masyarakat Indonesia.

Memang dimanapun Islam memainkan peranannya – dalam hal yang tidak prinsipil dan diatur oleh Islam tidak secara detail – maka Islam mampu untuk melakukan adaptasi dengan situasi dan kondisi yang dihadapinya, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan umum dalam Islam itu sendiri.

Sebenarnya Islam dengan al-Qur'annya untuk hal-hal yang memungkinkan adanya perubahan dalam pengaplikasiannya, maka aturannya lebih bersifat umum. Sebab Allah sebagai sumber al-Qur'an maha tahu dengan situasi dan kondisi yang akan dilalui oleh al-Qur'an , sehingga dengan demikian dimanapun dan kapanpun al-Qur'an itu berada ia akan tetap relevan dan mampu mengakomodir perkembangan yang ada.

Beranjak dari pemahaman ini maka munculah sebuah kaidah klasik yang dirumuskan oleh ulama ahli hukum Islam yang masih *up to date* dan dipakai oleh ulama ahli hukum Islam saat ini, yaitu:

- **تغير الأحكام بتغير الأحوال والأزمان** -

Artinya: Hukum akan berubah dengan berubahnya keadaan dan zaman (Syarifuddin 1993: 118).

Dalam kaitan inilah pembahasan dalam artikel ini dilakukan yang menitikberatkan kepada hukum keluarga Islam di Indonesia dengan melihat perkembangan dan pembaharuan pemikiran yang terjadi padanya. Karena topik ini berkaitan dengan perkembangan dan pembaharuan pemikiran, maka dalam bahasan nanti keduanya akan dibahas secara bersamaan tanpa melakukan pemisahan. Sebagaimana Aulawi (1996: 53) menyatakan bahwa mempelajari sejarah hukum sama dengan mempelajari hukum itu sendiri dan hal ini berlaku juga bagi hukum Islam.

### **Perkembangan dan Pembaharuan Hukum Keluarga Islam Pra Penjajahan**

Mengkaji sejarah hukum keluarga Islam di Indonesia, maka pembicaraan tidak lepas dari sejarah hukum Islam di Indonesia. Sementara hukum Islam itu sendiri datang bersamaan dengan masuknya Islam ke Indonesia. Terlepas dari perbedaan pendapat dari mana dan kapan Islam masuk ke Indonesia, maka sejalan dengan kenyataan sejarah yang tidak dapat dipungkiri bahwa hukum Islam terutama hukum keluarga sudah menjadi hukum yang berkembang dan menyatu dalam keseharian umat Islam pada waktu itu. Berikut ini beberapa fakta sejarah akan dikemukakan untuk mengungkap hal tersebut.

Dari catatan muhibah yang dilakukan oleh seorang pengembara Arab muslim asal Maroko, Ibnu Batutah, pada tahun 1345 M. ke Samudera Pasai pada waktu itu, ia sangat kagum dengan perkembangan Islam di sana dan kemampuan yang dimiliki oleh Sultan Malik al-Zahir (Raja Samudera Pasai) dalam berbagai masalah agama dan ilmu fiqh. Bahkan ahli hukum Islam kerajaan Islam Malaka datang ke sana untuk meminta kata putus mengenai berbagai masalah hukum yang mereka jumpai dalam masyarakat (Ali 1997: 1990).

Di samping itu Hutapea (2003: 111 – 112) menyatakan bahwa hukum Islam juga sudah mengakar di Kerajaan Islam Mataram. Di masa Sultan Agung berkuasa misalnya, hukum qisas hidup dan berpengaruh besar di kerajaan tersebut. Hukum Islam dipakai untuk mengadili perkara kenegaraan, seperti perkara-perkara yang membahayakan keselamatan kerajaan.

Tidak hanya di lingkungan kerajaan/keraton hukum Islam juga menyebar di tengah-tengah masyarakat pada waktu itu. Misalnya di Cirebon berkembang hukum Islam yang berhubungan dengan masalah-masalah kekeluargaan. Di Priangan terdapat pengadilan agama yang mengadili perkara-perkara subversif yang berpedoman kepada rukun-rukun yang ditetapkan oleh penghulu yang sekaligus sebagai para pemuka agama di kerajaan.

Selanjutnya Hutapea menyatakan, bahwa Hukum Islam juga mengalami perkembangan pesat di kerajaan Banjar, Kalsel, terutama sejak masuk Islamnya sultan Banjar. Geliat perkembangan hukum Islam di Banjar semakin pesat terasa dengan keberadaan para mufti dan qadhi yang bertugas sebagai penasihat kerajaan dalam bidang agama dalam menangani masalah-masalah yang berkenaan dengan hukum keluarga dan perkawinan dari rakyat yang berada di bawah pemerintahan kerajaan Banjar. Tidak hanya saja dalam masalah hukum keluarga, tapi mereka juga menyelesaikan perkara-perkara pidana/jinayah. Bahkan pada masa ini dalam perkembangan hukum Islam, mereka telah mengenal kodifikasi hukum Islam, sekalipun dalam bentuk yang sederhana yang kemudian dikenal dengan undang-undang Sultan Adam (Hutapea 2003: 111-113).

Inilah beberapa fakta sejarah tentang eksistensi hukum Islam sejak Islam dikenal oleh masyarakat Indonesia sampai dengan kedatangan penjajah. Dari fakta-fakta itu terbukti bahwa hukum Islam adalah hukum yang hidup dan dipegang teguh oleh masyarakat Muslim Indonesia dalam rentang waktu yang cukup lama tidak hanya terbatas dalam hukum keluarga saja sebagai

hukum *privat/al-ahwal al-syakhsbiyah*, tapi juga memasuki wilayah hukum publik (pidana dan ketatanegaraan).

### **Perkembangan dan Pembaharuan Hukum Keluarga Islam pada Masa Penjajahan**

Kenyataan sejarah di atas juga terlihat di saat para penjajah telah mencengkramkan kakinya di bumi Indonesia. Dari penelitian yang dilakukan oleh pemerintahan Belanda yang tergabung dalam *Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC)* terbukti bahwa hukum yang berlaku bagi umat Islam Indonesia adalah hukum Islam. Sehingga hal ini memaksa mereka untuk tidak bisa menentang kenyataan hukum yang hidup dan dijalankan oleh masyarakat Indonesia, setelah sebelumnya mereka mencoba menerapkan hukum mereka (unifikasi hukum). Sebagai bentuk pengewewantahan dari kenyataan ini dalam *Statuta Jakarta* tahun 1642 disebutkan bahwa mengenai kewarisan orang Indonesia yang beragama Islam harus dipergunakan hukum Islam yakni hukum yang dipakai oleh rakyat sehari-hari. Di samping itu kitab hukum yang terkenal dalam kepustakaan yang di sebut dengan *Compendium Freijer* adalah sekumpulan aturan hukum dalam persoalan perkawinan dan kewarisan Islam yang disusun oleh D.W.Freijer atas permintaan pemerintahan VOC, juga sebagai wujud dari kenyataan hukum di dalam masyarakat tersebut. Sebelum *Compendium Freijer* itu diberlakukan dan digunakan dalam menyelesaikan perkara perkawinan dan kewarisan umat Islam, terlebih dahulu telah dilakukan perbaikan dan penyempurnaan oleh para penghulu dan ulama Islam (Ali 1997: 193-94).

Tidak hanya sebatas itu saja, masih terdapat aturan hukum lainnya dalam kaitannya dengan hukum Islam yang telah dianut oleh umat Islam Indonesia sebelum kedatangan VOC. Di antaranya kitab hukum *Mogharraaer* (Moharrar) untuk Pengadilan Negeri Semarang. Kitab ini berisi hukum Jawa yang dialirkan dengan teliti dari kitab hukum Islam *Moharrar* (di dalamnya) dikumpulkan hukum Tuhan, hukum alam, hukum anak negeri.

Kitab ini memuat bukan saja hukum perdata, tapi juga hukum pidana. Demikian pula kitab Papakem Cirebon yang berisi kumpulan hukum Jawa yang tua-tua dan peraturan yang dibuat untuk daerah Bone dan Goa di Sul-Sel atas prakarsa B.J.D Clootwijk (Rofiq 2003: 13-14).

Jadi secara umum dapat dikatakan bahwa hukum Islam (baik perdata/pidana) pada masa VOC berjalan sebagaimana pada masa-masa sebelumnya. Artinya VOC memberikan ruang dan tempat untuk dijalankannya hukum Islam. Namun hal itu dilakukan masih dalam kerangka kesinambungan kekuasaan mereka di Indonesia, sehingga apa yang menjadi tujuan utama mereka yaitu menguasai Nusantara dan mengeksploitasi hasil buminya yang begitu banyak, dapat tercapai. Jika dianalisa, kenapa mereka seperti ini berkompromi dengan situasi dan kondisi di Indonesia? Logis memang, karena VOC adalah organisasi perusahaan dagang. Layaknya sebuah organisasi dagang, VOC tidak mau mengambil resiko dan masalah. Mereka lebih mengambil sikap kompromi dan adaptasi dengan lingkungan yang mereka hadapi. Bagi mereka yang paling urgen adalah mengeruk sebanyak-banyaknya hasil bumi yang ada di Indonesia, dan untuk mencapai misi ini tidak perlu ikut campur dalam persoalan agama masyarakat pribumi.

Pada masa awal pemerintahan Kolonial Belanda – sebagai pengganti dan penerus kekuasaan VOC di Nusantara – mereka masih mengakui eksistensi hukum Islam sebagai hukum yang berlaku bagi orang Islam Indonesia. Bahkan pada masa pemerintahannya, Daendels (1800-1811) mengeluarkan peraturan yang menyatakan bahwa perihal hukum agama “Orang Jawa” (sebutan untuk orang Indonesia) tidak boleh diganggu dari hak-hak penghulu mereka untuk memutuskan beberapa macam perkara tentang perkawinan dan kewarisan harus diakui oleh alat kekuasaan pemerintah Belanda (Ali 1997: 194-195).

Sebelum diserahkan kembali ke tangan Belanda, Indonesia pernah dikuasai oleh Inggris (1811-1816), hukum

Islam tidak mengalami perubahan dari masa sebelumnya. Thomas S. Rafles yang menjadi Gubernur Jenderal Inggris waktu itu, menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi rakyat Indonesia adalah hukum Islam. Jadi dapat disimpulkan bahwa hukum Islam, termasuk hukum keluarga pada masa awal Kolonial Belanda dan masa Inggris masih menjadi hukum yang dijalankan oleh rakyat Indonesia, terutama dalam penyelesaian perkara-perkara perdata yang timbul di antara mereka.

Hal ini mulai mengalami perubahan secara bertahap di saat Indonesia diserahkan kembali oleh Inggris kepada Kolonial Belanda. Pada waktu itu Belanda membuat undang-undang tentang kebijaksanaan pemerintah, susunan pengadilan, pertanian dan perdagangan dalam daerah jajahannya di Asia. Undang-undang ini membawa pengaruh hampir disemua bidang termasuk bidang hukum di Indonesia yang akan merugikan perkembangan hukum Islam selanjutnya. Upaya awal ini juga berakumulasi dengan misi Kristenisasi yang dilancarkan oleh orang Belanda, yang sengaja dilakukan untuk menghilangkan pengaruh Islam dari sebagian besar masyarakat Indonesia. Hal ini berangkat dari asumsi mereka tentang superioritas agama Kristen terhadap agama Islam (Ali 1997: 195-196). Superioritas yang mereka asumsikan tersebut tidak hanya dalam hal antara Kristen dan Islam sebagai agama, tapi yang lebih ironisnya, mereka beranggapan hukum Islam yang terdapat di Indonesia adalah hukum jahiliyah karena hukum Islam yang diamalkan itu adalah warisan Arab yang sudah kuno dan terbelakang. Bahkan disebut hukum yang tidak berprikemanusiaan dan tidak berperadaban. Hal inilah yang mendasari mereka melancarkan apa yang disebut dengan “politik hukum yang sadar” terhadap Indonesia yaitu politik hukum yang sadar hendak menata, mengubah dan menggantikan hukum Indonesia dengan hukum Belanda (Halim 2000: 49).

Seperti yang telah dinyatakan di awal, usaha ke arah itu dirintis oleh Belanda secara bertahap dan itu terlihat dari isi nota

yang disampaikan oleh Mr. Scholten van Ond Hearlen kepada pemerintah Belanda. Mr. Scholten adalah ketua komisi yang diangkat oleh Belanda untuk melakukan penyesuaian undang-undang Belanda dengan keadaan istimewa di Indonesia. Dalam notanya, ia menyatakan bahwa untuk mencegah timbulnya keadaan yang tidak menyenangkan – mungkin juga perlawanan – jika diadakan pelanggaran terhadap hukum orang pribumi dan agama Islam, maka harus diikhtiarkan sedapat-dapatnya agar mereka itu dapat tinggal dalam lingkungan hukum agama serta adat istiadat mereka. Sementara itu aturan yang dibuat dalam pasal 75 *Regerings Reglement* (RR) diperkirakan sebagai pengaruh dari pendapat Scholten tersebut (Ali 1997: 197). Dalam pasal ini, pada ayat tiganya dinyatakan “apabila terjadi sengketa perdata antara orang-orang Indonesia yang beragama Islam oleh hakim Indonesia haruslah diperlakukan hukum Islam *Gondsdienslig Wetten* dan kebiasaan mereka” (Ramulyo 1995: 121). Ditambahkan oleh Ali (1997: 197) bahwa hukum Islam/undang-undang agama, lembaga dan kebiasaan-kebiasaan itu tidak bertentangan dengan asas kepatutan dan keadilan yang diakui umum. Maksudnya adalah tidak bertentangan dengan asas-asas kepatutan dan keadilan hakim-hakim Belanda yang menguasai pengadilan pada waktu itu. Artinya, Belanda masih tetap melakukan pengawasan terhadap pemberlakuan hukum keluarga Islam Indonesia. Selanjutnya pada pasal yang sama di ayat empatnya dinyatakan: “undang-undang agama, adat dan kebiasaan itu juga dipakai untuk mereka oleh hakim Eropa pada pengadilan yang lebih tinggi andaikata terjadi perkara banding”.

Indikasi adanya pengaruh pendapat Scholten tidak hanya terlihat dalam pasal 75 ayat 3 dan 4 di atas, tapi juga dipasal 78 dan 109. Pasal 78 ayat 2 menyatakan: “bahwa dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Indonesia/ mereka yang dipersamakan dengan orang Indonesia, maka mereka tunduk kepada keputusan hakim agama/kepala masyarakat mereka menurut undang-undang agama/ ketentuan



lama mereka”. Sedangkan pasal 109 menyatakan: “ketentuan seperti tersebut dalam pasal 75 dan 78 itu berlaku juga bagi mereka yang dipersamakan dengan orang-orang Indonesia yaitu orang-orang Arab, Moor, orang Cina dan semua mereka yang beragama Islam, maupun orang-orang yang tidak beragama” (Ramulyo 1995: 121-122).

Jadi eksistensi hukum Islam masih diakui oleh pemerintahan Kolonial Belanda pada masa awal kekuasaannya, tapi dalam penerapannya tetap berada dalam pengawasan hakim-hakim mereka.

Dengan munculnya pasal-pasal yang telah disebutkan di atas, terutama pasal 78 (2), Ramulyo (1995: 123) menyatakan bahwa sejalan dengan itu, maka pemerintahan Belanda membentuk pengadilan agama (PA) di mana berdirinya Pengadilan Negeri dengan Stbl. 1882 No.152 dan 153. PA yang diberi nama dengan *Priesterraad* (majelis/ pengadilan pendeta) menurut Ali (1998: 198) penamaanya tidak tepat. Di samping itu Stablat ini, yang merupakan keputusan raja Belanda No.24, tidak menentukan secara jelas wewenang PA, maka PA sendirilah yang menentukan perkara-perkara yang dipandang menjadi wewenangnya berdasarkan apa yang telah ada selama ini, yaitu pernikahan, segala jenis perceraian, mahar, nafkah, sah tidaknya anak, perwalian, kerawarisan, hibah, sadaqah, *bait al-mal* dan wakaf (Ali 1997: 198).

Sepanjang abad ke-19 M – di kalangan ahli hukum dan ahli kebudayaan Hindia Belanda – masih berkembang pendapat yang menyatakan di Indonesia berlaku hukum Islam. Pendapat ini dikemukakan oleh Salomon Keyzer (1823-1886) seorang ahli bahasa dan kebudayaan Hindia Belanda (Ali 1997: 1990; Han Carel Frederik Winter (1799-1859); Halim 2000: 53). Pendapat ini kemudian dikembangkan oleh Lodewijk Christian van Den Berg (1845-1927). Menurutny orang Islam telah melakukan resepsi hukum Islam dalam keseluruhannya dan sebagai satu kesatuan. Karena itu pendapatnya ini dinamakan dengan *Teori*

*Receptie in Complexu*. Untuk menindaklanjuti pendapatnya ini van Den Berg pada tahun 1884 menulis asas-asas hukum Islam (*mohammadaansche recht*) menurut mazhab Hanafi dan Syafi'i untuk memudahkan para pejabat pemerintahan Belanda dalam merespon kepentingan hukum Islam masyarakat Jawa. Dua tahun kemudian terbit pula tulisannya mengenai hukum keluarga dan kewarisan Islam di Jawa dan Madura dengan berbagai penyimpangan.

Menurut Halim (2000: 53) berkembangnya pendapat yang disebut dengan *Receptie in Complexu* ini disebabkan oleh kebijakan yang diterapkan oleh Belanda untuk tidak mencampuri urusan agama orang pribumi yang sebenarnya hanya persoalan tameng waktu yang strategis saja. Selain pertimbangan waktu, mereka saat itu belum memiliki pengetahuan mengenai Islam dan bahasa Arab dan belum mengetahui sistem sosial Islam. Keengganan untuk tidak mencampuri masalah Islam tercermin dalam undang-undang Hindia Belanda (RR) pasal 119 yang berbunyi: “setiap warga negara bebas menganut pendapat agamanya, tidak kehilangan perlindungan masyarakat dan anggotanya atas pelanggaran peraturan umum hukum agama”.

Jadi dapat dipahami bahwa disatu sisi dengan diakuinya eksistensi hukum Islam oleh pemerintahan Belanda bagi masyarakat pribumi, menunjukkan bahwa jauh sebelum Belanda datang, di kalangan orang pribumi telah berlaku hukum Islam dalam bentuk sebagaimana yang terdapat dalam kitab-kitab fiqh yang diajarkan oleh para ulama yang menyebarkan dakwah Islam di suatu wilayah. Dan di sisi lain dengan kebebasan untuk memberlakukan hukum Islam bagi Belanda hal ini adalah sebuah strategi saja.sebab mereka belum menemukan cara yang tepat untuk melancarkan misi mereka yang sebenarnya.

Pada perkembangan berikutnya – dengan menyadari kelemahan mereka dalam menguasai Islam sepenuhnya – sebagai antisipasi mereka mengangkat seorang sebagai staf ahli yang akan memberikan nasihat yaitu Snouck Hungrouje pada tahun

1889. Semenjak kedatangannya banyak gagasan yang menyangkut *Islam Politiek* di Indonesia (Halim 2000: 55). Berkaitan dengan hal ini Umar (2003: 83) menyatakan untuk mematahkan Islam, Snouck menyarankan kepada pemerintahan Belanda bahwa yang harus diwaspadai oleh pemerintahan Belanda bukanlah Islam sebagai agama, tetapi Islam sebagai doktrin politik. Untuk kepentingan ini Snouck ditugasi mempelajari intrik-intrik menghadapi Islam dengan cara belajar tentang Islam dan ia pernah tinggal di Mekah yang kemudian menukar namanya dengan Abdul Gaffar (Halim 2000: 55).

Untuk melancarkan misi mereka, Belanda pada awalnya merasa perlu untuk memberlakukan hukum Belanda untuk semua golongan penduduk, termasuk golongan Bumi Putera (*unifikasi hukum*). Karena kebijakan ini oleh Snouck dianggap kurang strategis, maka usaha ini digagalkan oleh pakar-pakar hukum Belanda yang dipelopori oleh Snouck sendiri. Sebaliknya dia mencari jalan yang lebih taktis dan halus. Oleh sebab itu upaya awal yang harus dilakukan menurutnya adalah membentuk opini dan mempengaruhi serta mengacaukan image umat Islam dengan melahirkan teori *Receptie* (Halim 2000: 56). Teori ini berawal pada penyelidikan-kannya terhadap orang Aceh dan Gayo di Banda Aceh sebagaimana yang termuat dalam bukunya *de Atjehers* dan *Het Gayoland*. Dia berpendapat bahwa yang berlaku bagi orang Islam di dua daerah tersebut bukanlah hukum Islam, tetapi hukum Adat. Ke dalam hukum Adat itu memang telah termasuk pengaruh hukum Islam, tapi pengaruh itu baru mempunyai kekuatan hukum kalau telah benar-benar diterima oleh hukum adat (Ali 1997: 200). Jadi, seperti yang dinyatakan Rofiq (2003: 18), hukum Islam dianggap tidak ada yang ada hanyalah hukum adat. Hukum Islam akan mempunyai arti dan manfaat bagi kepentingan pemeluknya apabila hukum Islam tersebut telah *direseptie* (diterima) oleh hukum adat.

Pengaruh teori *receptie* ini dengan dukungan banyak sarjana hukum, terlebih lagi setelah dikembangkan oleh Cornelis

van Vollenhoven dengan penemuan hukum adatnya dan Betrand Terhar BZN, pada akhirnya berhasil mengubah dan menggantikan teori *Receptie in Complexu*. Perubahan secara sistematis RR menjadi *Indische Staats Regeling (IS)* pada tahun 1919, di pasal 134 ayat duanya dinyatakan: “dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan lain oleh *ordonantie*”.

Perubahan aturan ini membawa implikasi kepada perubahan wewenang PA di Jawa dan Madura yang tadinya termasuk menyelesaikan masalah kewarisan, tapi dipersempit hanya masalah perkawinan saja. Adapun masalah waris dialihkan kepada Pengadilan Negeri dengan Stblt 1937 No.116 dan 610. Demikian juga dengan *kerapatan qadhi* dan *kerapatan qadhi besar* yang didirikan di Kalimantan Selatan melalui Stbl. 1937 No. 638 dan 639 dengan wewenang yang sama dengan PA di Jawa dan Madura (Halim 2000: 58). Perincian perkara yang menjadi kekuasaan PA menurut Stblt 1937 No.116 adalah:

1. Perselisihan antara suami – isteri yang beragama Islam
2. Perkara-perkara tentang : a. nikah, b. talak, c. rujuk, d. perceraian antara orang-orang yang beragama Islam yang memerlukan perantaraan hukum agama Islam
3. Memberi keputusan perceraian
4. Menyatakan bahwa syarat untuk jatuhnya talak yang digantungkan (*ta'lik talak*) sudah ada
5. Perkara mahar
6. Perkara tentang keperluan kehidupan isteri yang wajib diadakan oleh suami

Sementara itu untuk PA di luar Jawa, Madura dan Kal-Sel masih tetap berlaku hukum Islam tanpa adanya pembatasan (Rofiq 2003: 19-20). Dengan diberlakukannya aturan-aturan yang ditetapkan oleh Belanda, yang merupakan pengaruh dari teori *receptie*, mendapat reaksi dan protes keras dari umat Islam.

Seperti reaksi yang dilontarkan oleh Perhimpunan Pengheloce dan Pegawainya (PPDP) dan Majelis Islam A'la Indonesia (MAI). Dari kritik-kritik yang dilontarkan itu, terlihat bahwa yang menjadi sasaran kritik mereka adalah teori *receptie*. Untuk meredam reaksi tersebut pemerintah Belanda melaksanakan politik keagamaan dengan mendirikan sebuah pengadilan agama tinggi (*Hof Voor Islamietische Zaken*) atau Mahkamah Islam Tinggi pada tahun 1938. Tetapi hal ini disambut dingin oleh umat Islam, karena hanya sebuah pengalihan dari persoalan yang sebenarnya.

Pada masa pemerintahan Jepang (1942-1945) dalam aspek perkembangan hukum tidak terjadi perkembangan yang mendasar. Berdasarkan dekret No. 1 tahun 1942 yang dikeluarkan oleh pemerintahan Bala Tentara Jepang menyatakan semua badan pemerintahan beserta wewenangnya, semua undang-undang, tata hukum dan semua peraturan pemerintah yang lama dianggap masih tetap berlaku dalam waktu yang tidak ditentukan selama tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan Bala Tentara Jepang. Persoalan peradilan, khususnya wewenang yang telah ada pada masa Belanda masih tetap diberlakukan oleh pemerintah Jepang, hanya saja nama pengadilan-pengadilan tersebut disesuaikan dengan bahasa Jepang, seperti PN di zaman Belanda yang diberi nama *Raad van Justitie* diganti dengan *Tiboo Hooiin* dan PA di zaman Belanda yang diberi nama *Priesteraad* diganti dengan *Soorjo Hooiin* (Halim 2000: 67-68).

Satu hal yang dapat dicatat pada zaman Jepang ini terdapat adalah mengenai PA dan wewenangnya. Para pemimpin Nasionalis Islam melalui Abikusno Tjokro Soejono menghendaki agar kedudukan PA lebih dikukuhkan dan wewenangnya menyelesaikan sengketa waris antara umat Islam dikembalikan seperti keadaan sebelum 1 April 1937. Di samping itu, dipihak lain pemimpin Nasioanlis Sekuler seperti Sartono menghendaki agar PA dihapuskan saja. Dalam sebuah suratnya

kepada pemerintahan Jepang ia mengatakan: “cukuplah segala perkara diserahkan kepada pengadilan biasa yang dapat meminta pertimbangan seorang ahli agama”. Pemimpin Nasionalis Sekuler lainnya, Soepomo yang menjadi penasihat soal-soal hukum pemerintahan pendudukan Jepang menentang pemulihan kembali wewenang PA yang dikehendaki oleh pemimpin-pemimpin Islam (Ali 1997: 203-204).

### **Perkembangan dan Pembaharuan Hukum Keluarga Islam Pasca Penjajahan**

Bagaimanapun rintangan yang dihadapi para pemimpin Nasionalis Islam tidak pernah menyurutkan langkah mereka untuk memperjuangkan dalam menempatkan hukum Islam pada kedudukannya semula. Hal ini terlihat dalam pembahasan di Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pada kesempatan itu pemimpin Islam yang menjadi anggotanya berusaha bagaimana mendudukkan hukum Islam dalam negara Indonesia yang akan merdeka kelak. Dari hasil musyawarah yang diadakan oleh badan ini, dicapai persetujuan dengan memasukan kalimat “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan Syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dalam mukaddimah/pembukaan UUD 1945 yang kemudian kata-kata itu oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dihapus dan diganti dengan "Ketuhanan Yang Maha Esa" seperti yang tertera pada sila pertama dari Pancasila, dan ini khususnya menjadi garis hukum dalam batang tubuh pasal 29 ayat 1 (Ali 1997: 204-205).

Hazairin, Guru Besar hukum Islam dan hukum adat Fakultas Hukum Universitas Indonesia memberikan tafsiran terhadap pasal 29 ayat 1 ini sebagai: *pertama*, dalam negara Republik Indonesia (RI) tidak boleh terjadi/berlaku sesuatu yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama yang ada di Indonesia bagi pemeluknya masing-masing. *Kedua*, Negara Indonesia menjalankan syari’at agama yang ada di Indonesia untuk

pemeluk agama-agama tersebut, sehingga negara harus menyediakan fasilitas agar hukum yang berasal dari agama yang dipeluk bangsa Indonesia dapat terlaksana sepanjang pelaksanaan hukum agama itu memerlukan bantuan alat kekuasaan atau penyelenggaraan negara. *Ketiga*, syari'at yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk melaksanakannya karena dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan menjadi kewajiban pribadi pemeluk agama itu sendiri (Ali 1997: 205-206).

Sejalan dengan penafsiran Hazairin pada point dua di atas, Halman menyatakan persoalan perkawinan dan kewarisan khususnya bagi umat Islam Indonesia jika terjadi sengketa antara mereka, maka wadah yang dapat mereka pergunakan adalah pengadilan agama sebagai wadah yang disedia oleh pemerintah untuk menangani beberapa persoalan-persoalan yang memerlukan keikutsertaan negara.

Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 agustus 1945 mulailah teori *receptie* yang mendapat sandaran konstitusional dari IS pasal 132 ayat 2 digugat, karena bertentangan dengan UUD 1945 sebagai penjabaran Pancasila dengan sila pertamanya Ketuhanan Yang Maha Esa. Namun melalui UUD 1945 juga pada aturan peralihan, maka apa yang ada dan berlaku di zaman Hindia Belanda dahulu tetap saja berlangsung dalam negara Indonesia yang merdeka kendatipun UUD dan aturan dasarnya sudah diganti (Ali 1997: 208).

Sejak Indonesia merdeka toeri *receptie* itu masih terasa pengaruhnya sampai dengan diundangkannya Undang-undang (UU) No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Hal ini terungkap dari pasal 4 ayat 1 Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 tahun 1957 tentang Pembentukan Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa, Madura dan Kalimantan Seelatan/Kalimantan Timur. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa "Mahkamah Syar'iyah memeriksa dan memutuskan perselisihan antara suami isteri yang beragama Islam dan segala perkara yang menurut hukum yang hidup

diputuskan menurut hukum Islam berkenaan dengan nikah....” (Ali 1997: 209). Jadi dalam pasal ini masih kentara pengaruh dari teori *receptie* pada kata-kata “*menurut hukum yang hidup*”.

Sebenarnya hal ini merupakan problem tersendiri bagi pemerintahan Indonesia setelah bebas dari penjajahan. Belanda dengan politik hukum dan teori *receptie* yang diterapkannya telah membawa bangsa ini kepada pertentangan sistem hukum yang digunakan yang memang sengaja dikondisikan oleh pemerintahan Belanda waktu itu. Sehingga imbasnya masih tetap terasa di saat Indonesia telah merdeka (Bustanul 1996: 70). Sungguhpun demikian menurut Bustanul upaya kearah untuk mencari titik temu antara ketiga sistem hukum, hukum Barat (Belanda), hukum adat dan hukum Islam yang pada masa pemerintahan Hindia Belanda ditempatkan pada posisi yang saling bertentangan dan bertolak belakang (Bustanul 1996: 33; Halim 2000: 57) itu tetap dilakukan.

Sebelum disahkan Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, jauh sebelumnya telah dibentuk oleh pemerintah Indonesia melalui Menteri Agama, panitia penyelidikan peraturan hukum perkawinan, talak dan rujuk. Panitia ini berhasil menyusun dua rancangan Undang-Undang Perkawinan: *pertama*, rancangan undang-undang perkawinan umum yang selesai pada tahun 1952 dan *kedua*, rancangan undang-undang perkawinan umat Islam yang selesai pada tahun 1954. Pada tahun 1958 oleh Menteri Agama, kedua RUU itu dimajukan ke parlemen. Namun di saat yang sama muncul pula RUU perkawinan umum atas usul Ny. Sumari (anggota PNI dalam parlemen). Kedua RUU itu saling bertolak belakang, RUU yang diajukan menteri agama berdasarkan agama, sedangkan yang diajukan oleh Ny.Sumari bercorak sekuler. Setelah dilakukakn pembahasan di parlemen kedua RUU itu gagal untuk disahkan. Sementara itu lewat ketetapan MPRS No. II tahun 1960 menyatakan bahwa hukum perkawinan itu perlu diatur sebaik-baiknya. Dan dalam hukum perkawinan itu perlu



diperhatikan faktor-faktor agama, adat dan lain-lain. Demikianlah usaha untuk membentuk undang-undang perkawinan, diusahakan terus oleh pemerintahan dan umat Islam Indonesia.

Dalam masa sidang tahun 1967-1971, parlemen (DPR-GR) membicarakan dua RUU perkawinan. Satu berasal dari departemen agama tentang RUU pokok-pokok peraturan pernikahan untuk umat Islam dan satu lagi dari departemen kehakiman tentang RUU ketentuan-ketentuan pokok perkawinan. Pembicaraan kedua RUU ini mengalami kemacetan, karena partai Katolik menolak untuk membicarakannya. Akhirnya pada bulan Juli 1973 pemerintah Indonesia mengajukan kembali satu RUU perkawinan kepada DPR hasil Pemilihan Umum (Pemilu) 1971. Sementara itu dua RUU sebelumnya ditarik kembali. Akhirnya melalui perdebatan yang hangat di DPR dan tanggapan panas dari umat Islam, karena RUU perkawinan itu bersifat sekuler, tercapailah kesepakatan antara fraksi ABRI dan PPP yang antara lain berisi:

1. Hukum agama Islam dalam perkawinan tidak akan dikurangi
2. UU No.22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk dan UU No.14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan
3. Kehakiman yang menempatkan pengadilan agama sederajat dengan pengadilan lainnya dijamin kelangsungannya
4. Hal-hal yang bertentangan dengan agama Islam dan tidak mungkin disesuaikan dengan UU ini dihilangkan

Setelah adanya kesepakatan itu maka pembahasan menjadi lancar dan mencapai hasil dengan diundangkannya UU No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang ditulis dalam Lembaran Negara tahun 1974 Nomor 1.

Ada beberapa hal yang perlu dicatat sehubungan dengan disahkannya UU perkawinan ini. *Pertama*, dengan

munculnya UU No.1 tahun 1974 ini menurut Mahadi sebagaimana yang dikutip oleh Rofiq (2003: 23) berakhirlah riwayat teori *receptie* karena pasal 2 ayat 1 UU ini menyatakan: “perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut ketentuan hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu”. Jadi dalam hal ini tidak perlu lagi ketentuan mengenai perkawinan dalam Islam diresepsi dahulu oleh hukum adat karena dengan UU ini secara otomatis hukum perkawinan Islam berlaku.

*Kedua*, dilihat dari sudut pembaharuan pemikiran hukum keluarga, khususnya yang berlaku bagi umat Islam, menurut Syarifuddin (1993: 114-115) Indonesia sudah melangkah maju di dalam UU No. 1 tahun 1974 dan peraturan pelaksanaannya dalam PP No. 9 tahun 1975. Dalam UU tersebut dijelaskan adanya keharusan pencatatan pernikahan dan usia minimum bagi pasangan yang akan kawin yaitu 19 tahun untuk laki-laki dan 16 tahun untuk perempuan. Adanya pembatasan dalam perceraian dengan beberapa persyaratan tertentu dilaksanakan di depan pengadilan. Pembatasan pelaksanaan poligami sampai batas yang sulit untuk dilakukan. Dikatakan lebih maju, karena dalam kitab-kitab fiqh klasik hal itu belum pernah diangkat oleh ulama-ulama fiqh.

*Ketiga*, dilihat dari sisi perkembangan hukum keluarga, maka UU No. 1 tahun 1974 adalah sebuah proses dari beberapa proses yang cukup panjang dalam sejarah hukum keluarga Islam di Indonesia yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Dalam kaitan ini maka UU No. 1 tahun 1974 masih memiliki kelemahan dalam beberapa aspek, diantaranya: *pertama*, terlihat pada pasal 63 ayat 2 yang berbunyi: “setiap keputusan PA dikukuhkan oleh pengadilan umum”. Sekalipun ketentuan ini bersifat administratif belaka, akan tetapi ini adalah pengaruh dari lembaga *fiat eksekusi* yang diciptakan oleh pemerintahan Belanda dahulu untuk mengawasi PA yang derajatnya dianggap lebih rendah dari PN (Ali 1997: 208 – 209).

Di satu sisi hal ini bisa dikatakan sebuah kelemahan, karena PA belum mempunyai lembaga juru sita sehingga keputusannya perlu mendapat pengukuhan dari PN. Tapi di sisi lain hal ini merupakan tantangan bagi PA untuk berbenah diri, sehingga kesetaraan yang diinginkan oleh UU No. 14 tahun 1970 dapat terwujud sebagaimana mestinya. Dan hal ini telah terwujud dengan disahkannya UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Semenjak dikeluarkannya UU ini, maka PA sudah berdiri sama tegak dengan peradilan-peradilan lainnya di Indonesia.

*Kedua*, dengan disahkannya UU No.1 tahun 1974 tidak secara otomatis kepastian hukum dapat diwujudkan sebab seperti pendapat yang menyatakan bahwa UU perkawinan itu hanyalah UU perkawinan negara yang berlaku umum, sedangkan untuk umat Islam berlaku khusus hukum perkawinan Islam yang terdapat dalam kitab-kitab fiqh klasik (Ali 1997: 213-214). Memang di PA sebelum adanya Kompilasi Hukum Islam (KHI) tahun 1991, para hakim masih menggunakan berbagai kitab fiqh yang telah ditentukan berdasarkan surat edaran biro Peradilan Agama tahun 1958 NO.b/I/735. Tidak adanya kesatuan fiqh yang dipakai dalam menyelesaikan perkara di PA menimbulkan problem tersendiri di tubuh PA. Dalam kasus yang sama bisa saja keputusanyang diambil oleh hakim akan berbeda, karena berbedanya rujukan yang digunakan dan hal ini pula yang menjadi penyebab timbulnya gagasan untuk melakukan penyusunan suatu aturan khusus (fiqh) yang bisa dijadikan rujukan oleh semua PA di Indonesia yang disebut dengan KHI.

Untuk merealisasikan gagasan ini maka sebagai langkah awal dibuatlah surat keputusan bersama antara ketua Mahkamah Agung dan menteri agama dengan NO.07/ KMA/1985 dan NO. 25 tahun 1985 tentang penunjukkan pelaksanaan proyek pembangunan hukum Islam melalui yurisprudensi (Abdurrahman 1992: 34). Dengan SK bersama inilah panitia yang dibentuk mulai melaksanakan proyek kompilasi ini.

Adapun dalam perumusan KHI ini ditempuh beberapa jalur diantaranya:

- a. Pengkajian kitab-kitab fiqh
- b. Wawancara dengan para ulama
- c. Yurisprudensi PA
- d. Studi perbandingan hukum dengan negara lain
- e. Lokakarya/seminar materi hukum untuk PA

Sementara bidang hukum yang digarap lewat jalur ini adalah bidang hukum perkawinan, hukum kewarisan, wakaf, hibah, sedekah, bait al-mal dan lain-lainnya yang menjadi kewenangan PA (Abdurrahman 1992: 36).

Berdasarkan jadwal yang ditentukan untuk pelaksanaan proyek ini yaitu selama dua tahun semenjak SKB tersebut ditandatangani, maka panitia yang telah ditunjuk melaksanakan tugasnya, sehingga mereka dapat merumuskan rancangan KHI, yang untuk selanjutnya akan dibahas pada lokakarya. Setelah hasil rumusan itu dibahas, disahkanlah rumusan KHI itu dalam rapat pleno peserta lokakarya yang terdiri dari tiga buku sebagaimana yang ada sekarang, yaitu buku satu tentang perkawinan, buku dua tentang kewarisan dan buku tiga tentang perwafakafan. Untuk penyebaran KHI ini, maka presiden mengeluarkan instruksinya pada tanggal 10 Juni 1991 NO. 1 tahun 1991 yang kemudian ditindaklanjuti dengan keputusan Menteri Agama NO. 154 tahun 1991 tentang pelaksanaan Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991.

Menurut Syarifuddin (1993: 135) lokakarya yang diadakan di Jakarta yang membahas tentang rumusan KHI tersebut merupakan puncak perkembangan pemikiran fiqh di Indonesia. Pada saat itu hadir tokoh ulama fiqh dari organisasi-organisasi Islam, ulama fiqh dari perguruan tinggi, dari masyarakat umum dan diperkirakan semua lapisan ulama fiqh ikut dalam pembahasan, hingga patut dinilai sebagai *ijma' ulama Indonesia*.

Sebagaimana layaknya sebuah fiqh yang senantiasa berkembang mengikuti perkembangan zaman dan tempat, maka

KHI bukanlah akhir dari perjalanan panjang perkembangan dan pembaharuan pemikiran hukum keluarga di Indonesia. Pengkajian-pengkajian ulang dapat saja dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ada dalam KHI, selama itu dalam tataran wilayah kajian fiqh terhadap dalil-dalil yang bersifat tidak *qath'i*.

### **Penutup**

Dari pembahasan yang telah dipaparkan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan, yakni:

Dari segi perkembangannya, maka hukum keluarga Islam di Indonesia mengalami pasang surut dalam perkembangannya, terutama bila dikaitkan dengan lembaga yang berwenang menyelesaikan masalah-masalah hukum keluarga yaitu Peradilan Agama dimana wewenangnya pada masa sebelum penjajah menancapkan kakinya di Indonesia, wewenang yang dimiliki PA masih luas, tetapi setelah penjajah datang secara bertahap wewenang itu dikurangi oleh penjajah dan yang sangat menghambat perkembangan hukum keluarga Islam di Indonesia adalah dengan lahirnya teori *receptie* dan pengaruh teori itu masih dirasakan sampai Indonesia merdeka sekalipun.

Setelah lahirnya UU No. 1 tahun 1974 barulah teori *receptie* berakhir riwayatnya dan keberadaan hukum Islam sebagai hukum yang hidup di tengah masyarakat kembali diakui dan menjadi rujukan dalam penyelesaian perkara di PA sepenuhnya.

Dari segi pembaharuan pemikiran hukum keluarga di Indonesia, maka dengan munculnya UU No.1 tahun 1974; yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia, dinilai sebagai bentuk perkembangan pemikiran dalam hukum keluarga khususnya hukum keluarga Islam, namun dari segi hukum material masih terdapat keragaman hukum yang digunakan dalam beracara di PA dengan merujuk kepada kitab-kitab fiqh yang berbeda.

Puncak pembaharuan pemikiran hukum keluarga di Indoneia terjadi pada perumusan KHI yang disahkan dengan Instruksi Presiden No.1 tahun 1991 dan sekaligus menjadi rujukan yang sama di PA, sehingga kepastian hukum dapat diwujudkan.

### Daftar Pustaka

- Abdurrahman. 1992. *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Akademika Pressindo
- Ali, Mohammad Daud. 1997. *Hukum Islam dan Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Arifin, Busthanul. 1996. *Perkembangan Hukum Islam di Indonesia: Akat Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*. Jakarta: Gema Insani Press
- Aulawi, Wasit. 1996. "Sejarah Perkembangan Hukum Islam". Dalam Amrullah Ahmad, et.al, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Tahun Prof. DR. H. Busthanul Arifin, S.H.* Jakarta: Gema Insani Press
- Halim, Abdul. 2000. *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Kompilasi Hukum Islam. t. k: t. p.
- Ramulyo, Mohd. Idris. 1995. *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama dan Zakat Menurut Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika
- Syarifuddin, Amir. 1993. *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*. Padang: Angkasa Raya
- Taufiq. 2000. "Transpormasi Hukum Islam ke dalam Legislasi Nasional". *Mimbar Hukum*. "Aktualisasi Hukum Islam". No.49 tahun XI
- Undang-Undang Perkawinan di Indonesia*. 1991. Jakarta: Pradnya Paramita